

РАЗРАБОТКА КОНЦЕПЦИИ И НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЯЗЫКОВОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В настоящей статье представлен анализ нормативно-правового регулирования отношений, связанных с использованием государственного языка и реализации государственной языковой политики в Российской Федерации. Предметом анализа были не только акты, непосредственно посвященные отношениям языковой сферы, но и те, в которых вопросы использования государственного языка затронуты наряду с основным непосредственным предметом правового регулирования. В результате проведенного анализа сделаны выводы о том, что действующее правовое регулирование вопросов использования государственного языка неполно, пробельно, противоречиво и зачастую не отвечает правовым требованиям определенности, ясности и недвусмысленности. В заключение представлены предложения по содержанию предлагаемой к разработке концепции государственной языковой политики в Российской Федерации, в том числе ее отражение в нормативном правовом регулировании языковых отношений.

Ключевые слова: государственный язык, языки народов Российской Федерации, официальный язык, языковые отношения, государственная языковая политика, русский язык как государственный язык Российской Федерации.

Введение

Понятие государственной языковой политики и ее содержание неразрывно связаны с процессами формирования государственности как таковой. Исторически язык (и другие элементы культуры, как, например, религия или образование) использовались в качестве инструментов формирования единого государства на базе множества этнически разнообразных территорий (например, эти функции язык исполнял в Китайской империи или в Римской империи, а среди более поздних примеров можно назвать реформу немецкого языка в XIX веке, или реформу французского языка в конце XVIII века). Вообще использование языка как инструмента формирования или укрепления национальной идентичности, государственности является наиболее распространенным — типичным примером этому является современная государственная языковая политика таких стран как Латвия, Литва и Эстония. Таким образом, государственная языковая политика в первую очередь является элементом внутренней политики государства, призванным обеспечить единство и устойчивость системы государственного управления и других элементов социального взаимодействия.

В то же время язык может быть значимым орудием осуществления внешней политики государства, способом распространения культурного влияния за пределы страны и расширения круга сторонников за рубежом. Наиболее активно данный аспект государственной языковой политики начал проявлять себя во второй половине XX века, когда многие государства начали активно действовать, поддерживая создание формально негосударственных и некоммерческих объединений по обучению их языкам в других странах, которые в действительности обеспечивали распространение культурного влияния государства за рубеж. Примерами этого

могут являться Goethe-Institut, Alliance française, American Councils, British Council, Институт Конфуция и др.

Третьим распространенным элементом государственной языковой политики стала забота многонациональных государств о сохранении своего уникального культурного и этнического многообразия в ответ на процесс глобализации. Данная проблематика стала особенно актуальной еще позже — в последней четверти XX века, когда были, в частности, приняты такие международные акты как «Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств» (ETS N148) (Принята в г. Страсбурге 05.11.1992) и Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (Принята 18.12.1992 Резолюцией 47/135 на 92-ом пленарном заседании 47-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН).

В настоящее время в Российской Федерации государственная языковая политика включает в себя все 3 вышеозначенных компонента, хотя очевидно, что первый и второй компонент находятся в определенном противоречии и требуют очень строго определения баланса, чтобы с одной стороны, борьба за укрепление государственного культурного единства не создала почву для межнациональных конфликтов и дискриминации, а с другой стороны, чтобы деятельность по развитию и поддержке национальных языков и культуры не подрывала единство государства.

Указанные выше направления государственной языковой политики в какой-то мере нашли свое отражение в Законе РСФСР от 25.10.1991 № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации». В частности, в статье 6 названного Закона РСФСР выделяются следующие вопросы государственного регулирования в сфере языковой политики:

- установление общих принципов законодательства Российской Федерации о языках народов Российской Федерации;
- обеспечение функционирования русского языка как государственного языка Российской Федерации;
- содействие развитию государственных языков республик;
- создание условий для сохранения и развития языков малочисленных народов и этнических групп, не имеющих своих национально-государственных и национально-территориальных образований или проживающих за их пределами;
- содействие изучению языков народов Российской Федерации за пределами Российской Федерации.

Предлагаю такую правку: общее число федеральных и региональных нормативных актов, в рамках которых реализованы отдельные решения в рамках общей государственной языковой политики в Российской Федерации в настоящее время велико, но, к сожалению, весьма противоречиво и включает в себя порой несогласующиеся с друг другом нормы из самых разнообразных отраслей законодательства.

Нормативно-правовое обеспечение государственной языковой политики Российской Федерации

1. Прежде всего это нормативные акты, непосредственно регулирующие вопросы функционирования государственного языка в сферах государственного управления, как способа обеспечения коммуникации в официальных, а также некоторых других публичных сферах общественных отношений. Опыт других государств показывает, что реализацию государственной языковой политики сложно себе представить без правового регулирования языковых отношений, а именно:

Во-первых, без четкого определения сфер общественных отношений, в которых государственный язык должен использоваться, а также особенностей использования государственного языка в отдельных сферах общественных отношений (например, в рекламе и СМИ), где его использование обязательно;

Во-вторых, без четкого определения сфер, в которых вместо общего государственного языка могут применяться языки других народов этого государства, и сфер, где языки народов могут употребляться наряду с общим государственным языком;

В-третьих, без юридического закрепления требований, которые предъявляются при использовании языка в качестве государственного;

В-четвертых, без определения того, какие правила (словоупотребления, синтаксиса, правописания) должны соблюдаться при использовании языка как государственного.

В Российской Федерации нормативным документом, определяющим правила использования русского языка как государственного, выступает Федеральный закон от 01.06.2005 № 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации», который принят в развитие положения части 1 статьи 68 Конституции Российской Федерации, согласно которому «государственным языком Российской Федерации на всей ее территории является русский язык». Однако помимо него, продолжает действовать более общий Закон РСФСР от 25.10.1991 № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации».

Для определения сферы общественных отношений, в которой использование государственного языка является обязательным, используется понятие «официальной сферы общения», вытекающее из положений пункта 4 статьи 3 Закона РСФСР от 25.10.1991 № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации». Уже в этом возникает определенное противоречие с формулировками изданного гораздо позднее Федерального закона от 01.06.2005 № 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации», поскольку содержащийся в статье 3 Федерального закона от 01.06.2005 № 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации» перечень сфер использования государственного языка Российской Федерации включает в себя множество областей, которые никак не могут быть отнесены к числу «официальных», то есть связанных с деятельностью органов государственной власти. К таковым «неофициальным» областям можно отнести, например, следующие:

- деятельность организаций всех форм собственности, в том числе деятельность по ведению делопроизводства;
- взаимоотношения организаций всех форм собственности и граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, общественных объединений;

- оформление адресов отправителей и получателей телеграмм и почтовых отправлений, пересылаемых в пределах Российской Федерации, почтовых переводов денежных средств;
- использование языка в продукции средств массовой информации, при показах фильмов в кинозалах, при публичных исполнениях произведений литературы, искусства, народного творчества посредством проведения театрально-зрелищных, культурно-просветительных, зрелищно-развлекательных мероприятий;
- использование языка в рекламе.

Если обратиться к иным нормативным актам, то перечень областей, которые никак не связаны с взаимодействием с органами государственной власти (т.е. относятся к сфере частных отношений), но при этом все равно требуют использования исключительно государственного языка Российской Федерации, становится еще более обширным:

- оформление документов о несчастных случаях на рабочем месте (ст. 230 Трудового кодекса Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ);
- организация воздушного сообщения в воздушном пространстве Российской Федерации (ст. 72 Воздушного кодекса Российской Федерации от 19.03.1997 № 60-ФЗ);
- получение образования (ст. 14 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»);
- маркировка лекарственных средств (ст. 46 Федерального закона от 12.04.2010 № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств»);
- информация об алкогольной продукции (ст.ст. 11 и 12 Федерального закона от 22.11.1995 № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции»);
- сведения о пищевых продуктах, включая пищевую масложировую продукцию (ст. 18 Федерального закона от 02.01.2000 № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов» и ст. 8 Технического регламента Таможенного союза ТР ТС 024/2011 «Технический регламент на масложировую продукцию»);
- маркировка табачной продукции (ст. 8 Федерального закона от 22.12.2008 № 268-ФЗ «Технический регламент на табачную продукцию»);
- информация о товарах, работах и услугах для защиты прав потребителей (ст. 8 Закона Российской Федерации от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей»);
- библиотечное обслуживание (ст. 7 Федерального закона от 29.12.1994 № 78-ФЗ «О библиотечном деле») и т.д.

Таким образом, первая проблема нормативного регулирования в сфере языковой политики заключается в крайней нечеткости и противоречивости определения сферы применения государственного языка, которая выявляется уже при сравнительном анализе положений Закона РСФСР от 25.10.1991 № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации» и Федерального закона от 01.06.2005 № 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации».

Вторая проблема — это противоречивость законодательного регулирования особенностей употребления русского языка как государственного и использование в качестве государственных в республиках, входящих в состав Российской Федерации, языков народов этих республик.

Так, например, согласно пункту 1 статьи 15 Закона РСФСР от 25.10.1991 № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации», «в деятельности государственных органов, организаций, предприятий и учреждений Российской Федерации используются государственный язык Российской Федерации, государственные языки республик и иные языки народов Российской Федерации». В отличие от этого, как уже указывалось выше, пункт 1 части 1 статьи 3 Федерального закона от 01.06.2005 № 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации» требует, чтобы «в деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов, органов местного самоуправления, организаций всех форм собственности, в том числе в деятельности по ведению делопроизводства» обязательному использованию подлежал государственный язык Российской Федерации.

Третья проблема — это то, что фактически в Российской Федерации по сей день отсутствует чёткое определение языковых норм, соблюдение которых должно быть обязательным при использовании русского языка как государственного языка.

Закон требует, чтобы при использовании русского языка как государственного языка Российской Федерации соблюдались «нормы современного русского литературного языка» (ч. 6 ст. 1 Федерального закона «О государственном языке Российской Федерации»). Может ли это предписание закона считаться ясным и определенным?

Механизм утверждения норм современного русского литературного языка для его использования как государственного, согласно положениям ч.3 ст. 1 этого же закона, должен определяться Правительством Российской Федерации. Постановление Правительства Российской Федерации от 23.11.2006 № 714 «О порядке утверждения норм современного русского литературного языка при его использовании в качестве государственного языка Российской Федерации, правил русской орфографии и пунктуации» определило, что нормы должны устанавливаться путем утверждения Министерством образования и науки Российской Федерации перечня грамматик, словарей и справочников, описывающих этих нормы. Таким образом, только через 15 лет после принятия закона 1991 года о придании русскому языку статуса государственного в Российской Федерации на законодательном уровне было определено понятие государственного языка, а еще через год — определен механизм официального закрепления языковых норм, обязательных для соблюдения при использовании языка как государственного. Больше 15 лет Конституция и закон, провозглашавшие русский язык государственным, не были обеспечены инструментарием реализации их норм. Все это не могло не сказаться на восприятии в обществе значения приданию русскому языку статуса государственного и обязанности при его использовании в официальном общении соблюдать языковые нормы современного русского литературного языка.

Минобрнауки России Приказом от 29.05.2007 № 152 утвердило Положения порядке проведения экспертизы грамматик, словарей и справочников, содержащих нормы современного русского литературного языка при его использовании в качестве государственного языка Российской Федерации, а затем, проведя экспер-

тизу в соответствии с этим положением, Приказом от 08.06.2009 № 195 утвердило Список грамматик словарей и справочников, содержащих нормы современного русского литературного языка при его использовании как государственного языка Российской Федерации из 4 словарей, содержащих нормы современного русского литературного языка для его использования как государственного. Однако наличие такого списка не снимает ряда острых проблем, возникающих на практике.

Во-первых, утвержденный Приказом Минобрнауки России от 08.06.2009 № 195 Список не включает толкового словаря, тогда как на практике при использовании русского языка как государственного существует важнейшая потребность в корректном и, по возможности, однозначном толковании слов и понятий. Об этом свидетельствует, в частности, многочисленная судебная практика, в которой и стороны судебных споров, и суды в обоснование своих правовых позиций ссылаются на разные толковые словари, содержание которых иногда противоречит друг другу. В первоочередном порядке необходимо определить толковый словарь, максимально соответствующий задаче обеспечения коммуникации в сферах использования русского языка как государственного.

Во-вторых, состав Списка не должен создавать затруднений в части различного описания характеристик того, что для современного русского литературного языка является нормой. Включенные в Список Орфографический словарь русского языка (Букчина Б. З., Сазонова И. К., Чельцова Л. К. — М.: «АСТ-ПРЕСС», 2008) и Словарь ударений русского языка (Резниченко И. Л. — М.: «АСТ-ПРЕСС», 2008) дают относительно некоторых слов разные указания о том, какие ударения являются правильными. Для целей использования современного русского литературного языка в качестве государственного языка Российской Федерации такие ситуации (без понятных разъяснений о способах устранения разночтений) недопустимы.

В-третьих, Список нуждается в постоянной актуализации. В состав действующего Списка вошли словари, изданные восемь лет назад. При этом, поскольку в Списке указаны конкретные издания, использование одноименных словарей тех же авторов, изданных позднее, невозможно, хотя за прошедшее время заметно обновился лексический состав языка, изменились отдельные нормы произношения и правописания. Между тем, действующий порядок утверждения словарей, утвержденный Приказом Минобрнауки от 29.05.2007 № 152, объективно не может обеспечить своевременную актуализацию Списка словарей, справочников и грамматик, поскольку не предполагает какой-либо обязанности Минобрнауки регулярно инициировать экспертизу новых словарей и подтверждать актуальность содержания уже включенных в Список.

В-четвертых, до настоящего времени Министерством образования и науки Российской Федерации не утверждены актуальные Правила русской орфографии и пунктуации, следовательно, продолжают действовать Правила, введенные в действие еще в 1956 году Приказом Министра просвещения РСФСР от 23.03.1956 № 94.

Все эти вопросы мы неоднократно ставили перед прежним руководством Минобрнауки, но, к сожалению, никаких мер так и не было предпринято.

2. Остановимся более подробно на проблеме использования государственного языка в отдельных сферах общественных отношений, где его использование обязательно (в деятельности государственных органов, судов, нотариусов, СМИ, в рекламе и делопроизводстве)

2.1. Непосредственно в сфере функционирования государственных органов законодательные акты регулируют использование государственного языка при взаимодействии частных лиц с государственными органами и предъявляют требования к использованию языка в работе органов государственной власти. Помимо положений закона о государственном языке, законодательные акты, регламентирующие судопроизводство (УПК, ГПК, АПК), публикацию нормативных актов, проведение выборов и референдумов требуют обязательного использования государственного языка в этих сферах.

В то же время закрепленное в Федеральном законе от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» требование обязательного использования государственного языка только в ответах на запросы информации, но не при размещении информации, например, на официальных сайтах государственных органов. В Федеральном законе от 22.12.2008 № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов» вообще отсутствуют нормы, регламентирующие язык размещения информации о деятельности судов.

В этой сфере обнаруживаются расхождения в текстах законодательных актов. Так согласно пункту 5 статьи 15 Закона РСФСР от 25.10.1991 № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации», «ответы на предложения, заявления и жалобы граждан Российской Федерации, направленные в государственные органы, организации, на предприятия и в учреждения Российской Федерации, даются на языке обращения. В случае невозможности дать ответ на языке обращения используется государственный язык Российской Федерации.» Однако пункт 6 части 1 статьи 3 Федерального закона от 01.06.2005 № 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации» предписывает государственным органам, органам местного самоуправления и любым организациям вести переписку и любые другие формы взаимоотношений с гражданами Российской Федерации, иностранными гражданами и лицами без гражданства на государственном языке Российской Федерации.

К языку нормативных правовых актов, помимо общих требований об их публикации на русском языке и требований, предъявляемых к использованию русского языка в любой сфере, где он используется как государственный язык (соблюдение норм современного литературного языка, допустимость использования иностранных слов только если нет их аналогов в русском языке и т. д.), предъявляются также дополнительные требования.

Конституция Российской Федерации (ч. 1 ст. 19) предъявляет требования определенности, ясности, недвусмысленности текста правовой нормы (о чем неоднократно писал Конституционный Суд РФ, например, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 15.07.1999 № 11-П и Верховный Суд РФ в п. 25 Постановлении Пленума от 29.11.2007 № 48). Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (ч. 2 ст. 1) — запрет на употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера (пп. «в» п. 4 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утв. Постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96).

2.2. Ряд законодательных актов требует обязательного использования государственного языка и в иных официальных сферах. Например, нотариальное де-

лопроизводство ведется на языке, предусмотренном законодательством Российской Федерации или субъектов РФ (ст. 10 Основ законодательства о нотариате), радиосвязь при обслуживании воздушного движения (ст. 71 Воздушного кодекса Российской Федерации от 19.03.1997 № 60-ФЗ), при организации работы железнодорожного транспорта (ст. 28 Федерального закона от 10.01.2003 № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации»), в сфере связи (ст. 48 Федерального закона от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи» и ст. 39 Федерального закона от 17.07.1999 № 176-ФЗ «О почтовой связи»).

Для обеспечения исполнения этих требований Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» содержит требование о знании кандидатами на замещение соответствующих должностей государственного языка Российской Федерации. Достаточно вспомнить об отсутствии четкого нормативного закрепления требований к словарям и справочникам, содержащим нормы современного русского литературного языка при его использовании как государственного, чтобы признать декларативность этого требования сегодня.

2.3. Не лишено противоречий правовое регулирование использования государственного языка в деятельности СМИ и при публичном показе художественных произведений, в том числе фильмов. Федеральный закон о государственном языке 2005 года требует обязательного использования государственного языка «в продукции СМИ», а также «при показах фильмов в кинозалах; при публичных исполнениях произведений литературы, искусства, народного творчества посредством проведения театрально-зрелищных, культурно-просветительных, зрелищно-развлекательных мероприятий», тогда как и Закон о языках народов РФ и Закон о СМИ позволяет учредителям принимать решения об издании (выпуске) СМИ и на других языках.

Информационные надписи и обозначения на объектах культурного наследия должны выполняться на государственном языке РФ или государственных языках республик в составе Российской Федерации согласно ст. 27 Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации». При буквальном прочтении эта норма выглядит парадоксально: получается, что на любых объектах культурного наследия, независимо от их местонахождения, информация должна размещаться на русском языке и всех государственных языках республик в составе Российской Федерации.

2.4. Государственный язык крайне важен для сферы образования, что отражается в нормативных актах, регламентирующих это сферу, однако такое регулирование явно содержит недостатки и пробелы.

Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» в ст. 14 регламентирует язык, на котором ведется образование, однако недостаточно внимание уделяет государственному языку как предмету изучения.

2.4.1. В результате последних изменений в Федеральный государственный образовательный стандарт основного общего образования, утвержденный приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 17 декабря 2010 г. № 1897 (Приказ от 31.12.2015 № 1577) в этом ФГОС действительно появилось одно упоминание о русском языке как государственном, но только в том, что касается общекультурных требований: «Изучение предметной области «Русский язык и литература» — языка как знаковой системы, лежащей в основе человеческого общения, формирова-

ния российской гражданской, этнической и социальной идентичности, позволяющей понимать, быть понятым, выражать внутренний мир человека, в том числе при помощи альтернативных средств коммуникации, должно обеспечить: включение в культурно-языковое поле русской и общечеловеческой культуры, воспитание ценностного отношения к русскому языку как носителю культуры, как государственному языку Российской Федерации, языку межнационального общения народов России».

При этом, необходимо учитывать, что согласно подпункту 2 пункта 11.1 названного ФГОС основного общего образования в числе предметных результатов изучения предметной области «Русский язык и литература» называется соблюдение только «основных языковых норм в устной и письменной речи» и при этом «основные» языковые нормы никак не определены. Представляется, что в ФГОС основного общего образования необходимо в качестве особого элемента предметной области «Русский язык и литература» выделить изучение «русского языка как государственного языка Российской Федерации». И эти навыки должны стать базовыми для изучения русского литературного языка в силу их наибольшей практической значимости для обучающихся.

2.4.2. Что же касается ФГОС высшего образования, в соответствии с которыми, предполагается, выпускник любой российской образовательной организации, имеющей государственную аккредитацию, должен обладать в частности такой общекультурной компетенцией как способность к коммуникации в устной и письменной речи на русском языке, то по результатам анализа свыше 600 действующих приказов об утверждении ФГОС высшего образования только в 11 (!) упоминается о необходимости владения именно «государственным языком Российской Федерации», а не просто «русским языком» (в любой его форме). При этом, все обнаруженные 11 ФГОС высшего образования относятся к числу стандартов обучения в области искусств (07 укрупненная группа направлений подготовки), а не юриспруденции, политологии или, например, государственного и муниципального управления. Еще в 4 случаях в рассмотренных ФГОС высшего образования указывается на необходимость владения «русским литературным языком» (в частности, во ФГОС по направлению подготовки (специальности) 190300 Подвижной состав железных дорог (квалификация (степень) «специалист») (Приказ Минобрнауки России от 17.01.2011 № 71).

2.4.3. Имеются проблемы и в сфере нормативного регулирования языковой экспертизы учебников, используемых при реализации программ общего образования. По результатам анализа Порядка формирования федерального перечня учебников, рекомендуемых к использованию при реализации имеющих государственную аккредитацию образовательных программ начального общего, основного общего, среднего общего образования, утвержденного Приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 18.07.2016 № 870, (далее — Порядок формирования федерального перечня учебников) считаем необходимым обратить внимание на следующее. Учитывая результаты проведенных Санкт-Петербургским государственным университетом в течение последних лет исследований, считаем необходимым дополнить перечень обязательных экспертиз новым видом — экспертиза соответствия учебников требованиям и нормам русского языка как государственного языка Российской Федерации. В настоящее время Порядком формирования федерального перечня учебников предусмотрены экспертизы, направленные на обеспечение реализации права граждан на получение образования «на родном языке из числа

языков народов Российской Федерации» и т. п. (этнокультурная и региональная экспертизы — см. п. 8), а более фундаментальное право на получение образования на государственном языке Российской Федерации при проведении экспертизы учебников никак не гарантировано, хотя согласно части 1 статьи 14 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» «в Российской Федерации гарантируется получение образования на государственном языке Российской Федерации». Вообще проверка текстуального содержания учебников на соответствие правилам русского языка предусмотрена (в рамках «педагогической экспертизы»), но согласно пункту 17.2 Порядка формирования федерального перечня учебников, при проведении педагогической экспертизы проверяется соответствие текстового материала учебника «нормам современного русского языка», хотя согласно части 3 статьи 1 Федерального закона от 01.06.2005 № 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации» в качестве государственного языка Российской Федерации должен использоваться «современный русский литературный язык».

2.5. Требование обязательного использования государственного языка предъявляется и к отношениям в сфере экономики — в рекламе, в информации о товарах, работах и услугах, в делопроизводстве негосударственных организаций.

В дополнение к общим ограничениям, не позволяющим при использовании языка как государственного употреблять нецензурные слова, в рекламе не допускается использование иностранных слов и выражений, которые могут привести к искажению смысла информации (ст. 5 Федеральный закон от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе»).

Анализ нормативных документов, предъявляющих требования к использованию языка в экономической деятельности для защиты прав потребителей, выявляет их несогласованность.

Согласно статье 8 Закона Российской Федерации от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей», потребитель вправе потребовать предоставления необходимой и достоверной информации об изготовителе (исполнителе, продавце), режиме его работы и реализуемых им товарах (работах, услугах) в наглядной и доступной форме при заключении договоров купли-продажи и договоров о выполнении работ (оказании услуг) способами, принятыми в отдельных сферах обслуживания потребителей, на русском языке, а дополнительно, по усмотрению изготовителя (исполнителя, продавца), на государственных языках субъектов Российской Федерации и родных языках народов Российской Федерации. С другой стороны, язык доведения до сведения потребителей информации об изготовителе, а также другой информации о таком товаре как «табачные изделия» определен в пункте 2 статьи 8 Федерального закона от 22.12.2008 № 268-ФЗ «Технический регламент на табачную продукцию» следующим образом: «Информация должна быть изложена на русском языке и может быть повторена на других языках или нанесена буквами латинского алфавита (в части наименования изготовителя, лицензиара и наименования табачной продукции). Текст, входящий в зарегистрированный товарный знак или промышленный образец, наносится на языке регистрации.» Как можно видеть, во-первых, в Федеральном законе от 22.12.2008 № 268-ФЗ снимаются какие-либо ограничения на использование в дополнение к русскому другим языкам представления информации (это не только государственные языки субъектов Российской Федерации и родные языки народов Российской Федерации, но и любые другие языки), а во-вторых, в той части, в какой требуемая законом информация

является элементом зарегистрированного товарного знака или промышленного образца, вообще может не использоваться русский язык.

Другой пример разночтений между законодательством о защите прав потребителей и законодательством, регулирующим оборот отдельных товаров, касается оборота пищевых продуктов. Если общая норма статьи 8 Закона Российской Федерации от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей» говорит о возможности представления информации одновременно на двух языках, то пункт 3 статьи 18 Федерального закона от 02.01.2000 № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов» такого разнообразия уже прямо не предусматривает, указывая, что предусмотренная законодательством Российской Федерации о защите прав потребителей и иная перечисленная в законе информация (характерная только для пищевых продуктов) «должна быть указана ... на русском языке».

Имеются отличия от формулировок статьи 8 Закона Российской Федерации от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей» также в формулировках пункта 3 статьи 11 Федерального закона от 22.11.1995 № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» и в формулировках пункта 2 части 1 статьи 46 Федерального закона от 12.04.2010 № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств».

Описание языка представления на потребительской упаковке обязательной информации о масложировой продукции, которое установлено в статье 8 Технического регламента Таможенного союза ТР ТС 024/2011 «Технический регламент на масложировую продукцию» также отличается от формулировок статьи 8 Закона Российской Федерации от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей»: «Информация, содержащаяся в маркировке пищевой масложировой продукции, излагается на русском языке. Указанная информация также может быть изложена на других языках, при этом ее содержание должно быть идентично содержанию информации на русском языке.»

Любопытно, что, как было указано выше, в стандартах Таможенного союза ЕАЭС содержатся требования о маркировке продукции, поступающей в оборот на территории Таможенного Союза, именно на русском языке: см. ст. 8 Решение Комиссии Таможенного союза от 09.12.2011 № 883 «О принятии технического регламента Таможенного союза «Технический регламент на масложировую продукцию», в то время как в целом в рамках ЕАЭС регулирование государственного языка лишено системного подхода. Определенными могут считаться только нормы, определяющие язык работы органов Союза и языка издания актов Союза (ст. 110 Договора о создании ЕАЭС 2014 года). В отношении других вопросов использования языков государств-членов регулирование не имеет принципиального решения. Например, ст. 18 Договора о создании ЕАЭС позволяет работодателям (заказчикам работ (услуг)) запросить нотариальный перевод документов об образовании на язык государства трудоустройства. В отношении других документов специальное регулирование вообще отсутствует. Получается, что в этом отношении языковая политика в рамках ЕАЭС не согласована.

Декларация о соответствии стандартам качества должна осуществляться на русском языке в соответствии со ст. 24 Федерального закона от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании», а сертификация — в соответствии со ст. 147 Фе-

дерального закона от 22.07.2008 № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности».

2.6. В отношении делопроизводства негосударственных организаций первичный учетный документ, который составлен на иностранном языке, обязательно должен быть построчно переведен на русский язык (абз. 3 п. 9 Положения по ведению бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности в Российской Федерации, утв. Приказом Минфина РФ от 29.07.1998 № 34н), в то время как налоговое законодательство подобных обязательных требований не содержит. Государственные органы в своих подзаконных разъясняющих актах предъявляют такое требование к первичным документам (см., например, Письма Минфина России от 16.02.2009 № 03-03-05/23, от 12.05.2008 № 03-03-06/2/47), однако им не всегда удается отстоять свою позицию в судах.

В отношении представления документов для получения вычета НДС и административная, и судебная практика вообще склоняется в пользу отсутствия правового требования представлять отчетность с переводом на русский язык.

2.7. К экономической деятельности можно отнести и регулирование профессиональной деятельности с помощью профессиональных стандартов. Это регулирование явно не скоординировано с требованиями к использованию государственного языка. Очевидно, что в тех областях профессиональной деятельности, где обязательно использование государственного языка, профессиональные стандарты должны предполагать обязательное владение не просто русским языком, но и особенностями русского языка как государственного языка Российской Федерации. Однако такие требования не учитываются в профессиональных стандартах ни учителя, ни журналиста, ни следователя. Кроме того, в ситуации, когда в РФ все ещё не определены сами нормы литературного языка, словари и справочники, которые содержат эти нормы, а также правила орфографии и пунктуации, требования и «владения русским языком», и «владения государственным языком» лишены необходимой правовой четкости и определенности!

2.8. Требование владения государственным языком выступает важным элементом правового регулирования государственной миграционной политики. Мировая практика показывает, что в целях поддержания и сохранения государственного языка, а также обеспечения условий для интеграции в социальную среду те из иностранных мигрантов, которые планируют получить гражданство либо разрешение на временное проживание территории страны, либо вести трудовую деятельность на территории страны, обязаны пройти государственное тестирование и подтвердить наличие определенного уровня владения государственным языком. И только в Российской Федерации вместо требования владения государственным языком, установлено требование владения русским языком, что с учетом богатства стилей и разных видов лексики русского языка не соответствует целям закрепления за языком статуса государственного!

На законодательном уровне установлено требование именно владения русским языком. Данные требования установлены пунктом «д» части 1 статьи 13 Федерального закона от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»; подпунктом 5 пункта 2 статьи 6.1 Федерального закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»; подпунктом 6 пункта 2 статьи 13.3 Федерального закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Анализ законодательства в указанной сфере также показывает отсутствие системного подхода к решению указанного вопроса. Так, согласно абзацу десятому пункта 10 Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 14.11.2002 № 1325, владение заявителем русским языком на уровне, достаточном для общения в устной и письменной форме в условиях языковой среды, подтверждается, в частности, «сертификатом о прохождении государственного тестирования по русскому языку как иностранному языку (в объеме не ниже базового уровня владения русским языком)».

Что же касается подтверждения владения русским языком в случаях, предусмотренных статьями 6.1 и 13.3 Федерального закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», то здесь порядок подтверждения определен в статье 15.1 Федерального закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и подзаконных нормативных актах, в которой в 2 случаях (п.п. 2 и 4) говорится о сдаче экзамена «по русскому языку как иностранному», а в остальных 8 случаях (п.п. 1, 5-8) говорится о владении просто «русским языком».

При этом, учитывая, что «русский язык как государственный язык Российской Федерации» по своему содержанию и степени сложности отличается от «русского языка как иностранного языка», представляется необходимым СРОЧНО внести изменения в соответствующее нормативное регулирование и требовать владения именно «русским языком как государственным языком Российской Федерации».

2.9. Внешняя политика государства в значительной мере остается вне рамок законодательного регулирования, однако в определенных аспектах и в этой сфере присутствует законодательное регулирование.

Признание иностранного гражданина или лица без гражданства «носителем русского языка» в порядке, предусмотренном статьей 33.1 Федерального закона от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» — таким лицам предоставлено право обратиться с заявлением о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке, а также право однократного получения вида на жительство на территории Российской Федерации для целей последующего получения российского гражданства.

Особые меры по поддержке не относящихся к числу граждан Российской Федерации и проживающих за рубежом лиц, отнесенных в соответствии с Федеральным законом от 24.05.1999 № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» к категории «соотечественников», то есть лицами, которые осуществляют общественную либо профессиональную деятельность по сохранению русского языка, родных языков народов Российской Федерации, развитию российской культуры за рубежом, укреплению дружественных отношений государств проживания соотечественников с Российской Федерацией, поддержке общественных объединений соотечественников и защите прав соотечественников либо иными свидетельствами свободного выбора данных лиц в пользу духовной и культурной связи с Российской Федерацией.

Следует обратить внимание также на нормативное регулирование соотношения сферы использования русского языка как государственного и использования языков, провозглашенных государственными языками в республиках в составе Российской Федерации.

При регулировании национальной и культурной политики нормативное регулирование опирается на ряд общих нормативных актов, таких как Декларация Верховного Совета РСФСР от 25.10.1991 № 1808/1-1 «О языках народов России» и на положения статей 26 и 68 Конституции РФ, устанавливающих для граждан — право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества, а для республик — право устанавливать свои государственные языки.

Реализация указанных выше конституционных принципов находит свое выражение прежде всего в положениях Закона РСФСР от 25.10.1991 № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации», а также в законодательстве субъектов Российской Федерации по вопросам установления государственных языков субъектов РФ — право утверждать государственный и официальный язык, графическая основа (Постановление Конституционного Суда РФ от 16.11.2004 № 16-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 10 Закона Республики Татарстан «О языках народов Республики Татарстан», части второй статьи 9 Закона Республики Татарстан «О государственных языках Республики Татарстан и других языках в Республике Татарстан», пункта 2 статьи 6 Закона Республики Татарстан «Об образовании» и пункта 6 статьи 3 Закона Российской Федерации «О языках народов Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина С.И.Хапутина и запросами Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан» и Федеральный закон от 11.12.2002 № 165-ФЗ «О внесении дополнения в статью 3 Закона Российской Федерации «О языках народов Российской Федерации»). В этом Постановлении Конституционного Суда РФ находит свое отражение целый ряд сложных проблем, только часть из которых получила законодательное решение после вынесения этого Постановления. В частности, вопрос о надлежащих гарантиях справедливого баланса в изучении государственного языка Российской Федерации и государственных языков республик в составе Российской Федерации системного решения пока не получил. Таким образом, на законодательном уровне до сих пор не определено, в каких сферах общественных отношений на всей территории должен применяться только общегосударственный русский язык, а в каких наряду с русским языком могут применяться и государственные языки республик в составе Российской Федерации, а также могут использоваться другие языки народов Российской Федерации.

Предложения по разработке концепции государственной языковой политики РФ

Приведенный выше анализ нормативно-правового регулирования в сфере государственной языковой политики позволяет отметить следующие проблемы, которые нуждаются в решении, и сформулировать предложения по формированию государственной языковой политики в Российской Федерации.

1. В отношении системы нормативно-правового регулирования использования языка как государственного необходима систематизация правового регулирования в сфере государственного языка. Очевидно, что само по себе существование двух законов, регулирующих сходные правоотношения, создает предпосылки для противоречий в правовом регулировании. Требуется разработка единого закона,

содержащего полное системное регулирование принципов правового регулирования отношений по использованию различных языков в Российской Федерации. Видимо, должна быть подготовлена новая редакции закона о языках народов Российской Федерации, в который должны быть интегрированы положения закона о государственном языке, определено содержание языковых прав граждан и описана сфера обязательного использования государственного языка. Значительное внимание в законе должно быть уделено механизмам обеспечения реализации его положений, в том числе компетенция государственных органов в сфере государственной языковой политики.

Должна быть устранена нечеткость и противоречивость в определении сфер обязательного использования государственного языка Российской Федерации.

Должны быть четко определены языковые нормы, обязательные для соблюдения при использовании языка как государственного. Если будет сохранен используемый в настоящее время механизм фиксации таких норм — через утверждение перечня словарей, справочников и грамматик, — то при установлении требований к этим источникам должна учитываться их пригодность для выполнения функции фиксации языковых норм именно при использовании языка как государственного, должен быть предусмотрен механизм актуализации этого перечня.

Действие закона, предписывающего правила обязательного использования государственного языка, должны быть обеспечены механизмами применения санкций за его нарушение. При этом следует учитывать, что ответственность должна наступать за нарушение таких положений, которые создают угрозу правам и законным интересам граждан либо общественным интересам, но не за любое формальное отклонение от предписаний закона, которые должны быть четко сформулированы и юридически обоснованы. К ответственности следует относить и установление в законе последствий нарушения требований к использованию государственного языка — например, лишение юридической силы документов, составленных с такими нарушениями.

Ответственность не должна предусматриваться в законе о языках, поскольку это может нарушить системность правового регулирования, и должна содержаться в законодательстве об административных правонарушениях или другом специальном законодательстве.

Федеральное законодательство о государственном языке должно определять не только требования к правовым инструментам, обеспечивающим его реализацию, но и устанавливать требования к использованию языков народов Российской Федерации в качестве государственных языков республик в составе России, а также определить последствия провозглашения языка государственным языком республики в составе Российской Федерации. Принимая решение об утверждении языка в качестве государственного языка, органы государственной власти субъектов РФ должны понимать, что именно потребует принятие такого решения — утверждения официального источника норм этого языка (словарей, справочников, грамматик), причем не любых, а способных выполнять соответствующие функции.

Последствия утверждения языка в качестве государственного языка республики в составе Российской Федерации для негосударственных организаций и граждан также должны быть определены федеральным законом, учитывая конституционное положение о том, что права и свободы граждан (в том числе право на

пользование родным языком, ст. 28 Конституции РФ) должны устанавливаться федеральным законом.

2. Необходимо четкое определения целей и основных принципов государственной языковой политики. Нормативные акты, регулирующие вопросы использования языка, разрознены и не объединены в общую систему. Многие положения носят декларативный характер, совершенно лишаясь какого-либо юридического смысла.

Примером может служить ст. 20 Закона РФ «О языках народов РФ»: «издание всероссийских газет и журналов <...> осуществляются на русском языке как государственном языке Российской Федерации. Всероссийские газеты и журналы могут также по усмотрению учредителей издаваться на иных языках.»

Очевидно, что такая формулировка начисто лишена правового содержания: второе предложение практически полностью отменяет первое, предоставляя учредителям право решать, на каком языке будет издаваться учрежденная ими газета или журнал. Первое предложение выглядит так, как будто создает императивное предписание, во втором это императивное предписание неожиданно превращается в диспозитивное.

Подобные казусы, встречающиеся и в других законодательных положениях о правилах использования языка (напр., ст. 28 Федерального закона «О железнодорожном транспорте») свидетельствует об отсутствии ясного представления, с одной стороны, о пределах необходимого императивного регулирования правил использования языка, а с другой стороны — о пределах защиты конституционного права граждан на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества (ст. 26 Конституции РФ), о необходимости предотвращения дискриминации и просто трудностей и неудобств тем, кто не владеет государственным языком.

Ни Закон РФ «О языках народов РФ», ни Федеральный закон «О государственном языке Российской Федерации» не определяют целей признания русского языка государственным языком Российской Федерации, в результате чего устанавливаемые этими и другими законодательными актами требования к использованию государственного языка приобретают абстрактный и во многом отвлеченный характер и не могут становиться предметом толкования с точки зрения целей их установления. Неопределенность в границах того, где закон должен устанавливать строгие требования к использованию государственного языка, во многом проистекает из того же — отсутствия четкого понимания целей правового регулирования статуса государственного языка.

Разумеется, определение таких границ должно быть предметом специального научного анализа, а решение должно приниматься после широкого общественного обсуждения, однако главное — должен быть поставлен вопрос о необходимости сформулировать цели и принципы языковой политики государства, причем как в отношении использования русского языка внутри страны, так и в отношении продвижения русского языка в мире.

Исследования, проводимые в Санкт-Петербургском университете, позволяют предложить следующие цели и принципы осуществления государственной языковой политики внутри Российской Федерации, частично уже сформулированные в предшествующих публикациях на данную тему.

Провозглашение какого-либо языка государственным языком, особенно в большом государстве, подобном Российской Федерации, преследует цель обе-

спечения единства страны. Это единство чаще всего рассматривается как единство всех национальностей (государственный язык — это язык межнационального общения), тогда как единству социальных групп, зачастую разделенных серьезными барьерами в общении, не уделяется достаточного внимания.

Государственный язык должен обеспечивать единство общества и социальную солидарность. Следует уделить особое внимание тому, чтобы каждый член большого социального организма не испытывал чувства отчуждения в обществе лишь потому, что ему что-то непонятно, что у него есть препятствия и ограничения если не в личном общении, то в понимании той информации, которая находится в публичном пространстве и формально адресована любому и каждому. Поскольку в современном мире роль информации чрезвычайно велика, человек может чувствовать себя комфортно, может воспринимать себя как часть общества только там, где обеспечено его право на получение той информации, которая касается его лично, его прав, свобод и обязанностей и где он может реализовать принадлежащие ему права в публичном общении.

Что это означает на практике? К официальным документам, в первую очередь — к нормативным правовым актам — должны предъявляться требования ясности, определенности и недвусмысленности и понятности.

Современное государство должно задумываться не только о межнациональном общении — сегодня эта проблема в Российской Федерации стоит не столь остро, но и о коммуникации между разными социальными группами. Только такая социальная солидарность позволит успешно развиваться нашему обществу.

Таким целям не уделяется достаточного внимания ни в программных документах, посвященных реализации разных мероприятий в области государственной языковой политики (например, ФЦП «Русский язык»), ни в действующих нормативно-правовых актах.

3. В концепции государственной языковой политики должны найти отражение следующие вопросы:

1) Должны быть четко сформулированы требования, которым должны отвечать тексты, содержащие официальную информацию, причем они должны быть дифференцированы в зависимости от сфер использования государственного языка. Очевидно, что к характеру языка СМИ должны предъявляться иные требования, нежели к языку нормативных правовых актов. Язык рекламы не должен иметь оскорбительного, неэтичного характера или вводить в заблуждение, а административные регламенты — отвечать требованиям определенности, недвусмысленности и доступности для восприятия теми, кому они адресованы, в первую очередь гражданами. Юридически должны быть закреплены обязанности разработчиков проектов нормативных актов и других официальных документов (типовых договоров, форм согласия гражданина и т. д.) обеспечивать определённую и понятность. Несоблюдение таких требований должно быть нормативно установленным (а не только признанным в судебной практике, как это происходит сегодня) основанием для признания актов недействующими.

Сами сферы обязательного использования государственного языка должны быть проанализированы и, возможно, могут стать предметом уточнения или ограничения. Например, деятельность негосударственных организаций, видимо, требует обязательного использования государственного языка в пределах, необходи-

мых для осуществления государственного контроля, а также в письменном либо устном общении с гражданами.

2) Должен быть определен механизм реализации требований к языку при разработке любых официальных документов, установлены требования проведения экспертизы проектов нормативных актов (комплексной коммуникативной экспертизы не на предмет грамматических ошибок, а именно недоступности для восприятия и неопределенности) соблюдения требований и ответственность лиц, виновных в несоблюдении.

3) Должны быть сформулированы задачи обучения, прежде всего в школе, коммуникационным навыкам и требования к владению такими навыками. Разумеется, важно изучение грамматики русского языка. Однако не менее важно обучение навыкам владения письменной речью, понимания общей структуры любого высказывания (субъект-объект-предикат), владения разными функциональными стилями языка и правилами их использования.

Владение русским языком именно как государственным языком должно быть включено и в образовательные стандарты, и в требования экзаменов для мигрантов, и в профессиональные стандарты.

4) Должна быть внесена ясность в то, какие языковые нормы должны соблюдаться при использовании языка как государственного и каков должен быть механизм их установления, в частности, какие требования должны предъявляться к словарям и справочникам, которые позволяют определять содержание норм современного литературного языка при его использовании в качестве государственного языка.

5) В отношении языков республик в составе РФ должны быть сформулированы требования, которым должен отвечать язык для того, чтобы он мог быть использован в качестве государственного языка республики, в том числе наличие механизма определения норм этого языка.